



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudkyň Mgr. Daniely Zemanové a JUDr. Barbary Pořízkové v právní věci stěžovatelů **a) Ing. J. T. a b) V. T.**, zastoupených JUDr. Juditou Jakubčíkovou, advokátkou se sídlem v Klatovech, Krameriova 139, za účasti **Městského úřadu Sušice**, se sídlem v Sušici, Náměstí Svobody 138, v řízení o kasační stížnosti podané proti usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 21. 6. 2007, č. j. 30 Ca 46/2007 - 23,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **se z a m í t á .**
- II.** Žádný z účastníků **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Stěžovatelé včas podanou kasační stížností napadají v záhlaví označené usnesení Krajského soudu v Plzni (dále jen „krajský soud“), kterým byla z důvodu nevyčerpání řádných opravných prostředků odmítnuta jejich žaloba proti rozhodnutí Městského úřadu Sušice, odboru výstavby a územního plánování (dále jen „stavební úřad“), ze dne 10. 10. 2005, č. j. Výst./15368/05-330. Tímto rozhodnutím stavební úřad po provedeném sloučeném územním a stavebním řízení povolil stavebníku Ing. J. H. stavbu „Přístavba zemědělského objektu“ na pozemku p. č. 24/1, st. 11/1, kat. území T..

Stěžovatelé v podané kasační stížnosti uplatňují důvody dle ustanovení § 103 odst. 1 písm. b) a e) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, v platném znění (dále jen „s. ř. s.“). Mají zato, že krajský soud pochybil, když svůj závěr o odmítnutí žalobního návrhu z důvodu nevyčerpání řádných opravných prostředků odůvodnil tak, že právo podat odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí správního orgánu ve smyslu ustanovení § 53 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení, v platném znění (dále jen „správní řád“), má i opomenutý účastník řízení, tj. aniž by zákon jako podmínku podání odvolání stanovil, že s účastníkem řízení muselo být správním orgánem jednáno a rozhodnutí

doručováno. Stěžovatelé namítají, že úmyslem zákonodárce nebylo umožnit komukoliv, kdo nebyl pojat za účastníka řízení, podávat odvolání třeba až po několika letech, kdy se náhodně dověděl o vydaném rozhodnutí. Jedině proti takovému rozhodnutí, které bylo řádně účastníkům řízení doručeno, měli dle svého přesvědčení stěžovatelé právo podat odvolání. Protože však s nimi nebylo jako s účastníky řízení v předcházejícím řízení jednáno a nebylo jim žalobou napadené rozhodnutí stavebního úřadu doručeno, již nebylo možné se proti němu v roce 2006, kdy se náhodou dozvěděli o jeho existenci, odvoláním bránit. Z uvedených důvodů proto navrhuji, aby Nejvyšší správní soud napadené rozhodnutí krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Podáním ze dne 31. 10. 2007, doručeným zdejšímu soudu dne 6. 11. 2007, se stěžovatelé domáhali přiznání odkladného účinku podané kasační stížnosti.

Žalovaný stavební úřad se k podané kasační stížnosti nevyjádřil.

Z obsahu předloženého soudního spisu vyplynulo, že krajský soud napadeným usnesením odmítl žalobu stěžovatelů jako nepřipustnou podle ustanovení § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. a § 68 písm. a) s. ř. s. Shledal, že stěžovatelé se proti rozhodnutí žalovaného bránili přímo podáním žaloby ve správním soudnictví a tedy nevyčerpali řádné opravné prostředky (odvolání), které jim dává ke své ochraně správní řád. Krajský soud v odůvodnění svého rozhodnutí poukázal na dosavadní judikaturu Nejvyššího správního soudu, podle které je žaloba ve správním soudnictví přípustná pouze po vyčerpání řádných opravných prostředků, připouští-li je zákon. Konstatoval, že uvedené se zákonitě vztahuje také na případ, kdy stěžovatelé byli jako účastníci správního řízení opomenuti a příslušné rozhodnutí jim nebylo doručeno.

Kasační stížnost je podle § 102 a násl. s. ř. s. přípustná a podle jejího obsahu jsou v ní namítány důvody dle ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., spočívající v tvrzené nezákonnosti rozhodnutí soudu o odmítnutí návrhu. Nejvyšší správní soud již ve svém rozhodnutí ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004 - 98, publikovaném pod č. 625/2005 Sb. NSS, konstatoval, že v případě podání kasační stížnosti proti usnesení soudu o odmítnutí žaloby přicházejí pro stěžovatele v úvahu z povahy věci pouze kasační důvody dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Důvod podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. je u kasační stížnosti proti rozhodnutí krajského soudu o odmítnutí návrhu na zahájení řízení nebo o zastavení řízení z povahy věci vyloučen, když se v obou těchto případech sice jedná o rozhodnutí, jimiž se řízení před krajským soudem končí, ovšem nejedná se o rozhodnutí ve věci samé. Pouze u rozhodnutí soudu ve věci samé však lze posuzovat vady řízení před správním orgánem, jež jsou definovány jako důvod kasační stížnosti v ustanovení § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. Rozsahem a důvody kasační stížnosti je Nejvyšší správní soud podle ustanovení § 109 odst. 2 a odst. 3 s. ř. s. vázán.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené usnesení v rozsahu důvodů uplatněných kasační stížností a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Předně Nejvyšší správní soud podotýká, že důvod, pro který byla žaloba krajským soudem odmítnuta, tj. nevyčerpání opravných prostředků ve správním řízení, krajský soud v odůvodnění napadeného rozhodnutí stěžovatelům srozumitelně a jednoznačně sdělil a své rozhodnutí také řádně odůvodnil.

Stěžovatelé v kasační stížnosti namítají, že s nimi nebylo jako s účastníky v předcházejícím řízení jednáno a rozhodnutí jim následně z tohoto důvodu nebylo doručeno. Proto se nemohli, a to ani následně poté, kdy se dozvěděli o jeho vydání, proti němu bránit podáním odvolání. Při posuzování důvodnosti takto uplatněných kasačních námitek Nejvyšší správní soud vycházel z následujících úvah.

Podle ustanovení § 5 s. ř. s. se lze ve správním soudnictví domáhat ochrany práv jen na návrh a po vyčerpání řádných opravných prostředků, připouští-li je zvláštní zákon, pokud nestanoví tento nebo zvláštní zákona jinak.

Z citovaného ustanovení soudního řádu správního vyplývá, že soudní ochrana nenahrazuje správní přezkum, ale nastupuje teprve poté, kdy jsou vyčerpány veškeré možnosti nápravy nezákonného či vadného správního rozhodnutí prostředky správního řízení s tou podmínkou, že procesní předpisy správního řízení podání opravných prostředků umožňují. Svých práv se tedy žalobou proti rozhodnutí správního orgánu nemůže úspěšně domoci ten, kdo proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně opravný prostředek (tj. odvolání) nepodal, s výjimkou případů, kdy rozhodnutí správního orgánu bylo na újmu práv žalobce změněno k opravnému prostředku jiného. Tento závěr vyslovil Nejvyšší správní soud např. ve svém rozhodnutí ze dne 12. 5. 2005, č. j. 2 Afs 98/2004 - 65, publikovaném pod č. 672/2005 Sb. NSS, podle něhož: *„Podmíněnost vyčerpání opravných prostředků ve správním řízení před podáním žaloby k soudu [§ 5, § 68 písm. a) s. ř. s.] je nutno vnímat jako provedení zásady subsidiarity soudního přezkumu a minimalizace zásahů soudů do správního řízení. To znamená, že účastník správního řízení musí zásadně vyčerpat všechny prostředky k ochraně svých práv, které má ve své procesní dispozici, a teprve po jejich marném vyčerpání se může domáhat soudní ochrany. Soudní přezkum správních rozhodnutí je totiž koncipován až jako následný prostředek ochrany subjektivně veřejných práv, který nemůže nahrazovat prostředky nacházející se uvnitř veřejné správy.“*

V dané věci byla žaloba podána proti rozhodnutí, jímž stavební úřad stavebníkovi povolil na základě provedeného sloučeného územního a stavebního řízení realizaci v úvodu specifikované stavby. Vydané stavební povolení je nepochybně rozhodnutím správního orgánu prvního stupně, proti němuž bylo přípustné odvolání podle příslušných ustanovení (§ 53 a násl.) správního řádu, jakožto obecného právního předpisu ve vztahu k zákonu č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu. Podle ustanovení § 54 správního řádu se odvolání podává ve lhůtě 15 dnů ode dne oznámení rozhodnutí, nestanoví-li jinou lhůtu zvláštní právní předpis, a to u toho správního orgánu, který napadené rozhodnutí vydal.

V projednávané věci je přitom podstatné, že výše uvedené platí také tehdy, jestliže účastník správního řízení nebylo příslušné správní rozhodnutí doručeno, jak k tomu došlo u stěžovatelů. Správní řád je v takovém případě standardně vykládán tak, že i při odnětí možnosti účastnit se řízení, vyústujícím v nedoručení rozhodnutí ve věci, lze nápravu zjednat použitím řádného opravného prostředku (srov. Vopálka V., Šimůnková, V., Šolín, M.: *Správní řád, komentář*, C. H. Beck, Praha 1999, poznámky k § 14, § 52 a § 62). Účastníkem správního řízení je totiž vždy ten, o němž to stanoví zákon, tedy bez ohledu na to, zda s ním správní orgán jako s účastníkem řízení jednal či nikoli. Nejedná-li správní orgán s účastníkem řízení, který jím ze zákona je, a nedoručí-li mu rozhodnutí, zatíží tím řízení závažnou procesní vadou.

Stěžovatelé se o vydání napadeného rozhodnutí dozvěděli (i když až v následujícím roce po jeho vydání), což vyplývá mimo jiné z toho, že se proti němu následně bránili podáním žaloby ve správním soudnictví. Pokud se domnívali, že byli v průběhu řízení jako jeho účastníci opomenuti, bylo namístě se zrušení či změny předmětného rozhodnutí domáhat nejprve u správního orgánu, tj. podáním odvolání jakožto řádného opravného prostředku. Smyslem § 5 a § 68 písm. a) s. ř. s. je zamezit intervencím soudu v případě, že správní orgán ještě neměl možnost sám zvážit důvody namítané proti jeho rozhodnutí v rámci řízení o opravném prostředku a zaujmout k nim své stanovisko. V případě stěžovatelů by se odvolací orgán ve svém rozhodnutí musel vypořádat s námitkou, že byli jako účastníci řízení před stavebním úřadem opomenuti, tento závěr by pak bylo možno následně podrobit přezkumu ve správním soudnictví.

Nejvyšší správní soud uzavírá, že v situaci, kdy stěžovatelé v řízení před správním orgánem prvního stupně nevyčerpali řádné opravné prostředky, které připouští ustanovení § 53 a násl. správního řádu, a proto není znám postoj odvolacího správního orgánu k otázce jejich účastenství v daném řízení, krajský soud rozhodl zcela v souladu se zákonem, pokud o předmětné žalobě nejednal meritorně, nýbrž ji podle ustanovení § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s., ve spojení s § 68 písm. a) s. ř. s., usnesením odmítl. Kasační námitka stěžovatelů, v níž poukazovali na nezákonnost usnesení o odmítnutí žaloby spočívající v tom, že proti rozhodnutí stavebního úřadu nemohli podat odvolání, neboť s nimi nebylo jako s účastníky v předchozím řízení jednáno a rozhodnutí jim nebylo doručeno, nebyla s ohledem na výše uvedené shledána důvodnou.

Nejvyšší správní soud nezjistil naplnění žádného z důvodů kasační stížností uplatňovaných stěžovateli, sám neshledal ani jiné vady uvedené v ustanovení § 109 odst. 3 s. ř. s., k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti, kasační stížnost proto podle ustanovení § 110 odst. 1 s. ř. s. jako nedůvodnou zamítl.

Ve vztahu k návrhu stěžovatelů na přiznání odkladného účinku podané kasační stížnosti Nejvyšší správní soud konstatuje, že s ohledem na rozhodnutí ve věci samé již o tomto návrhu samostatně nerozhodoval.

Stěžovatelé, kteří neměli v tomto soudním řízení úspěch, nemají právo na náhradu nákladů řízení ze zákona (§ 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s.) a žalovanému správnímu orgánu žádné náklady řízení nevznikly. Proto Nejvyšší správní soud rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 4. prosince 2007

JUDr. Radan Malík
předseda senátu

